O Papel das Missões de Paz das Nações Unidas na Grande Estratégia Brasileira: desafios e perspectivas

Gabriel Cardoso Figueiredo Santiago[1]
José Antônio de Souza Neto[2]
Letícia Santos Veloso Moreira[3]
Maria Vitória Santana Catharino[4]
Matheus de Oliveira Souza[5]
Shellce Lemos Saraiva[6]

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo discutir como estão (e/ou estariam) situadas as missões de paz das Nações Unidas na Grande Estratégia do Brasil. Para tanto, fora realizada pesquisa bibliográfica com vistas a apresentar o debate teórico-conceitual sobre o que se entende sobre "grande estratégia", como se caracteriza a participação brasileira nas supracitadas missões e de que maneira os documentos oficiais retratam a correlação entre esses dois elementos – grande estratégia brasileira e missões de paz. Para atender a este quesito, utilizou-se da abordagem metodológica da análise documental. A pesquisa justifica-se na medida em que visa contribuir para o debate sobre a projeção internacional do Brasil através da atuação das suas Forças Armadas, e propõe uma reflexão a partir de referenciais distintos sobre o tema posto. Deste modo, seu quadro de referência teórico é diverso, formado por abordagens atreladas ao Realismo, à Geopolítica, e, em menor parte, aos Estudos Estratégicos. Como resultado chega-se à conclusão de que é ainda preciso lapidar o conceito de grande estratégia brasileira, pouco claro nos documentos oficiais, e que a participação do país em missões de paz pode contribuir para a consolidação daquela, pois já se constitui em traço marcante da inserção internacional do Brasil.

Palavras-chave: Grande Estratégia Brasileira; Missões de Paz das Nações Unidas; participação brasileira.

[1] Estudante do 5º semestre do Bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário Jorge Amado (UNIJORGE) e membro do grupo de pesquisa em Segurança e Defesa do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Relações Internacionais (NURI) da UNIJORGE.
[2] Estudante do 7º semestre do Bacharelado em Relações Internacionais da UNIJORGE e membro do grupo de pesquisa em Segurança e Defesa do NURI.
[3] Estudante do 5º semestre do Bacharelado em Relações Internacionais da UNIJORGE e membro do grupo de pesquisa em Segurança e Defesa do NURI.
[4] Estudante do 5º semestre do Bacharelado em Relações Internacionais da UNIJORGE e membro do grupo de pesquisa em Segurança e Defesa do NURI.
[5] Professor de Geopolítica e Teoria das Relações Internacionais do Bacharelado em Relações Internacionais da UNIJORGE e coordenador do grupo de pesquisa em Segurança e Defesa do NURI.
[6] Estudante do 8º semestre do Bacharelado em Relações Internacionais da UNIJORGE e membro do grupo de pesquisa em Segurança e Defesa do NURI.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como proposta apresentar uma discussão sobre qual o papel das missões de paz da Organização das Nações Unidas na Grande Estratégia Brasileira. Para tanto, partiu da premissa de que os pressupostos possíveis para responder a esta questão são de natureza múltipla, tanto legais-constitucionais, quanto geopolíticos, econômicos e militares. A pesquisa viabilizou-se através de uma ampla revisão de literatura sobre as noções de grande estratégia apresentadas no campo disciplinar dos estudos internacionais, assim como sobre os dados e informações concernentes às missões de paz da ONU e a participação brasileira nas mesmas. Documentos oficiais brasileiros, como a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco da Defesa Nacional também foram analisados com vistas a fundamentar a discussão proposta.

Assim sendo, o presente trabalho estrutura-se de modo a seguir uma lógica dedutiva para estabelecer a análise do tema a partir de uma problematização inicial sobre o que é uma grande estratégia, até situar as missões de paz na (possível) grande estratégia brasileira. Deste modo, a primeira parte do artigo dedica-se a apresentar uma revisão de literatura sobre este conceito, mostrando a evolução da definição do mesmo e como diferentes autores o compreendem. A segunda seção do texto propõe um debate acerca da existência de uma grande estratégia brasileira através de uma pequena provocação: o Brasil de fato possui uma grande estratégia? Buscar-se-á responder a esta questão a partir da consideração de análises feitas por especialistas brasileiros, mas, fundamentalmente, a partir da leitura de documentos oficiais publicados pelos órgãos estatais pertinentes.

Já a terceira parte do artigo apresenta dados e informações sobre missões de paz das Nações Unidas e a participação brasileira nas mesmas. Nesta seção evidencia-se como tais missões se conectam com os interesses nacionais a partir de diferentes aspectos institucionais, políticos e estratégicos. As considerações finais, última seção do artigo, apontam para as limitações e possibilidades que as missões de paz apresentam para viabilizar a grande estratégia brasileira – seja do ponto de vista de sua consecução, ou de sua estruturação.

DA DEFINIÇÃO DE GRANDE ESTRATÉGIA

> "*Grand strategy, it turns out, is one of the most slippery and widely abused terms in the foreign policy lexicon*"
> (BRANDS, 2012, p. 1).

O conceito de grande estratégia é descrito de diferentes maneiras pela literatura especializada, podendo ser identificadas distintas definições sobre o mesmo (MAIA, 2012). Algumas abordagens mais conservadoras consideram o termo em sua acepção mais tradicional, limitada às questões concernentes à guerra e aos esforços necessários para empreendê-la[7]. Esse é o caso de autores como Mearsheimer[8], que se refere somente às

[7] Segundo Luttwak (2001, p. 209), "[. . .] grand strategy may be seen as a confluence of the military interactions that flow up and down level by level [technical, tactical, operational, theater], forming strategy's 'vertical' dimension, with the varied external relations among states forming strategy's 'horizontal' dimension" (apud MOR, 2006, p. 159).

[8] "Grand strategies address two important questions. First, what are the principal military threats from abroad and how should they be rank-ordered? Second, what kinds of military forces should a state develop to support those commitments? Grand strategy, as used here, is not concerned with how a nation integrates the economic, diplomatic, and military tools at its disposal to support its interests abroad. Although grand strategy is sometimes

ameaças postas contra o Estado e aos meios militares necessários para lidar com elas (MAIA, 2012). Conforme apresentado de modo resumido pelo Embaixador Celso Amorim (2016, p. 305), "em seu contexto original, a expressão grande estratégia foi mais utilizada para assinalar o fato de que, durante uma guerra, a atividade bélica deve ser reforçada por uma série de políticas suplementares, como o comércio e a mobilização industrial".

Pode-se afirmar que esse recorte mais originário do conceito tem relação direta com a definição clássica de estratégia apresentada por Carl von Clausewitz (MAIA, 2012), que, conforme sinalizado por Diniz (2010) em referência direta ao autor prussiano, atrela-se ao fenômeno da guerra:

> [...] se pode falar em *tática* ("emprego da força no enfrentamento") e em *estratégia* ("emprego dos enfrentamentos em função do objetivo da guerra") (*On War* II-1, p. 128): se a guerra consistisse numa única grande batalha, a distinção seria completamente desprovida de sentido[9] (DINIZ, 2010, p. 166).

Entretanto, o uso e o sentido do termo foram sendo ampliados ao longo do tempo, para se fazer referência às dinâmicas atinentes às ações dos Estados Nacionais para além dos teatros de operações numa guerra. A ideia de grande estratégia passou a ser concebida também para a consideração do desenvolvimento das ações do Estado em tempos de paz, ou com vistas à viabilização de um cenário de estabilidade que convergisse com seus interesses estratégicos. Neste sentido, a aplicação dos elementos do poder nacional (MORGENTHAU, 2003) através dos dispositivos militar, diplomático, geopolítico e de inteligência (MAFRA, 2006), é direcionada à estruturação e implementação de uma agenda externa que garanta a conquista da paz[10], e não mais a conquista da guerra. É nessa perspectiva que "[…] Liddell

---

defined this way […], the concept has a narrower definition here: the relationship between military means and international commitments" (MEARSHEIMER, 1998, p. 238-239).

[9] "In Strategy (1967), Liddell Hart analyzes the relationship between strategy, grand strategy, and policy. He argues that Clausewitz's definition of strategy as 'the art of the employment of battles as a means to gain the object of war' has two defects. First, it blurs the distinction between strategy and policy, or between government, which is responsible for 'the higher conduct of the war,' and the military leaders, which the government 'employs as its agents in the executive control of operations.' The second defect of the Clausewitzian formulation is its restrictive view of strategy: 'it narrows the meaning of 'strategy' to the pure utilization of battle, thus conveying the idea that battle is the only means to the strategical end' (p. 333)" (MOR, 2006, p. 158). Em uma definição mais direta, tem-se o seguinte: "Strategy versus tactics – Strategy is the overarching, long-term process or plan to attain desired objectives as efficiently as possible, usually in competition with others who are developing similar activities. Tactics are limited and particular actions decided on short-term bases. If conducted efficiently, the choice of tactics will be informed by a strategy. For example, the strategy might call for a boycott, but the tactics might include picketing" (SNODDERLY, 2018, p. 84).

[10] Vale a pena destacar que não se deve cair na armadilha utópica de que a paz é universalmente compreendida da mesma forma por todos os atores internacionais. Se assim fosse, não haveria necessidade de se falar de uma grande estratégia para a paz do Estado A, ou do Estado B. O estabelecimento de uma grande estratégia, por um Estado, que tenha por função a construção da paz é, na verdade, a busca pela viabilização de *uma* paz em conformidade com seus interesses. O clássico Edward H. Carr já discorrera sobre isso: "Politicamente, a doutrina da identidade de interesses em geral tomou a forma de um pressuposto de que as nações possuem um interesse idêntico na paz, e que toda nação que deseje perturbar a paz é, portanto, irracional e imoral. Esta visão carrega marcas inconfundíveis de sua origem anglo-saxônica. Depois de 1918, foi fácil convencer a parte da humanidade que vive em países de língua inglesa que a guerra não beneficia ninguém. O argumento não pareceu convencer particularmente aos alemães, que se beneficiaram bastante das guerras de 1866 e 1870, e que atribuíam seus mais recentes sofrimentos, não à guerra de 1914, mas ao fato de a terem perdido. Não parecia convencer os italianos, que não culparam a guerra, e sim a traição dos aliados, que os enganaram no acordo de paz. Não convencia também os polacos e tchecoeslovacos que, longe de deplorarem a guerra, devem sua existência nacional a ela e nem os franceses, que não poderiam queixar-se sem reservas de uma guerra que restaurou a Alsácia-Lorena à França. Não convencia também povos de outras nacionalidades, que se lembravam de guerras vantajosas conduzidas pela Grã-Bretanha e pelos Estados Unidos no passado. Mas esses povos, felizmente, tinham pouca influência na formação das atuais teorias das relações internacionais, que emanaram quase exclusivamente dos

Hart writes that ‘whereas strategy is only concerned with the problem of winning military victory, grand strategy must take the longer view – for its problem is the winning of the peace’” (p. 362 apud MOR, 2006, p. 159).

Alsina Júnior (2017, p. 1-2) resume essa ideia ao afirmar que a grande estratégia de uma nação é a prova cabal de sua capacidade de articular uma infinidade de ferramentas estatais com vistas à promoção e manutenção de seus interesses nacionais, sendo seu sucesso mensurado a partir de sua relação com os objetivos de política externa ao longo do tempo em que tais objetivos foram considerados válidos pelos tomadores de decisão. Esta leitura sobre o conceito conecta-se diretamente com a discussão sobre grande estratégia do Brasil, especialmente por não estar o país engajado num conflito bélico – e nem pretender estar. A síntese abaixo se coaduna com essa visão, e de modo direto retrata quais elementos devem ser observados para a utilização do conceito[11].

> ‘Grand strategy’ is an important-souding term but the concept is simple: it is the process by which a state matches ends and means in the pursuit of security. In peacetime, grand strategy encompasses the following: defining the state’s security interests; identifying the threats to those interests; and allocating military, diplomatic, and economic resources to defend the state’s interests (LAYNE, 1998, p. 1).

A abordagem de tal noção vinculada à articulação da defesa com a política externa reflete a própria essência do conceito conforme compreendido e aplicado por alguns dos documentos oficiais brasileiros voltados para essa discussão. Este é o caso da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco da Defesa Nacional. Nas duas publicações pode ser lido o seguinte excerto:

> 1. A Estratégia Nacional de Defesa é o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro. Trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua “grande estratégia” e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa. Aborda, também, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa “grande estratégia” na orientação e nas práticas operacionais das três Forças” (BRASIL; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012, p. 300).

A leitura isolada do trecho acima leva à conclusão de que a visão de grande estratégia refletida nos documentos oficiais supracitados limita-se somente à consideração da expressão militar do poder nacional (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2014). Contudo, a leitura plena de tais publicações aponta para a conclusão de que a própria concepção de estratégia (e de defesa) está fundamentada na articulação de outras expressões ou elementos do poder nacional, e com destaque para a política externa[12].

Apesar dessa leitura mais abrangente, é notório o fato de que nos três principais documentos sobre a defesa nacional brasileira – além dos referenciados acima, deve-se

---

países de fala inglesa. [...] O interesse comum na paz mascara o fato de que algumas nações desejam manter o status quo sem terem de lutar por ele, e outras, mudar o status quo sem precisarem lutar para isso” (2001, p. 70 e 73).

[11] Também de modo direto, Almeida (2014) afirma que: “A grande estratégia, assim, é a realização dos objetivos nacionais prioritários, por meio de uma adequada combinação de meios, ou recursos, para atingir as finalidades pretendidas, e tanto os meios, quanto os fins, não precisam estar definidos unicamente, ou principalmente, pelas armas e pela diplomacia”.

[12] Afinal de contas, diplomacia e defesa são indissociáveis. Segundo Menezes (1997, p. 15), “os diplomatas e os militares são como irmãos siameses, uma vez que o comportamento desses dois importantes atores dará corpo tanto à política externa quanto à política de defesa externa do País”.

considerar a Política Nacional de Defesa – essa é a única aparição do termo "grande estratégia". Em nenhum deles há uma definição para a expressão, ou a discriminação de seus objetivos ou fundamentos. Não se deve confundir a estratégia nacional de defesa, com a grande estratégia nacional. Esta, como visto, engloba mais variáveis do que aquelas que dizem respeito à defesa do Brasil[13].

Diante do exposto, questiona-se em que medida o Brasil possui de fato uma grande estratégia. Como poderá ser visto na seção a seguir, há um debate nacional a esse respeito, marcado por diferentes visões de autores brasileiros, e também por divergências entre documentos oficiais do país.

O BRASIL POSSUI UMA GRANDE ESTRATÉGIA NACIONAL?

"*Grandes países, com grande interface ou exposição internacional, ou, ainda, países capazes de grande projeção internacional, costumam ter grandes estratégias. Talvez seja o caso do Brasil*" (ALMEIDA, 2014).

Uma breve análise de alguns documentos oficiais do Brasil que versam sobre a existência de uma grande estratégia nacional – direta ou indiretamente, de maneira superficial ou profunda – vai resultar em incerteza quanto à existência ou inexistência daquela. Se por um lado, como visto acima, os principais documentos da área de defesa nacional fazem alusão a uma grande estratégia nacional, informando sobre o elo entre a política de independência nacional, o papel das Forças Armadas e os objetivos da grande estratégia brasileira, por outro a Secretaria Geral da Presidência da República e a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos indicam que aquela ainda não está satisfatoriamente estruturada. O próprio título do relatório destas Secretarias explicita tal carência – "Brasil – Um País em Busca de uma Grande Estratégia" (KALOUT; DEGAUT, 2017). Nele lê-se o seguinte:

> [...] a análise da política externa indica não se haver promovido a formulação de uma agenda internacional consistente e integrada, que identifique claramente os principais objetivos comerciais, econômicos e políticos que o Brasil se propõe alcançar. E, por carecer desses elementos fundamentais – a identificação precisa de objetivos concretos e meios de traduzi-los em ação diplomática efetiva –, a política externa brasileira, que deveria traduzir os interesses do país na arena internacional, parece ainda não ter encontrado seu norte. Nessa perspectiva, e de forma subjacente a problemas pontuais e episódicos, tal situação evidencia certo grau de desacerto na formulação de uma grande estratégia, entendida como mecanismo que permita ao Brasil, em um mundo em constante transformação, garantir o interesse nacional em todas as suas manifestações, a partir de uma visão integrada de país (KALOUT; DEGAUT, 2017, p. 9-10).

Na realidade, não há nenhum documento que apresente de modo sistematizado o que seria uma grande estratégia do Brasil. É pertinente elencar algumas razões possíveis para isso. Como um dos objetivos deste artigo é contribuir para a reflexão sobre o tema, é interessante notar que as hipóteses abaixo são, mais do que respostas, exortações ao pensamento.

- É plausível considerar que não há uma grande estratégia brasileira porque a mesma não pode prescindir de uma "grande política brasileira", e esta não existe. Se a

[13] "Grand strategy relates to the use of economic, political, and military means to achieve material and symbolic goals considered essential for a specific political community (Murray and Grimsley 1996; Rosecrance and Stein 1993; Trubowitz 2011). It involves the articulation of a vast array of public policies with a view to attaining those goals in the face of international constraints and opportunities" (ALSINA JÚNIOR, 2017, p. 2).

Estratégia é a aplicação do poder com vistas a atingir e preservar os objetivos estabelecidos pela Política (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2014), o corolário disso é que a Grande Estratégia é a aplicação do poder nacional para alcançar e manter os objetivos postos pela Grande Política. Há uma grande política brasileira? Do ponto de vista geopolítico, a resposta provavelmente será "não". Se forem considerados os três dispositivos fundamentais para subsidiar o dispositivo geopolítico – militar, diplomático e de inteligência –, conforme definidos por Mafra (2006), observa-se que o estabelecimento de políticas específicas para cada um deles é recente, ou inexistente. A Política Nacional de Defesa foi primeiramente estabelecida em 1996, e reestruturada em 2005 e atualizada em 2012; a Política Nacional de Inteligência é de 2016; e a Política Externa Brasileira não possui um documento norteador, sendo estruturada a partir de princípios norteadores basilares da tradição diplomática do país, ou "componentes do acumulado histórico da diplomacia brasileira", conforme definido por Cervo (2008). Os desafios para a promoção de uma articulação consistente entre as três políticas, consubstanciando-se, assim, uma grande política nacional, são grandes – tanto pelos fatores supracitados, quanto pelos que se pode esperar quando se tenta promover integração entre setores distintos da burocracia e da inteligência do Estado.

- Não há uma grande estratégia brasileira porque não há um norte consistente no que diz respeito às diretrizes da política externa brasileira. Como visto na primeira seção deste artigo, numa perspectiva mais contemporânea do conceito de grande estratégia está colocada, com considerável importância, a dimensão diplomática do poder nacional. Se este elemento encontra-se instável, pode-se deduzir que tal instabilidade prejudica a consecução de uma grande estratégia. Esta hipótese é aludida pela Secretaria Geral da Presidência da República e pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, conforme visto acima. As análises apresentadas no supracitado relatório concentram suas críticas neste aspecto[14].
- Uma terceira hipótese pode situar-se na linha argumentativa de que não há um documento que apresente qual a grande estratégia brasileira, porque não é estratégico que isso seja claramente apresentado. Apesar da evolução dos regimes internacionais e do grau de interdependência entre os Estados (KEOHANE; NYE, 2012) numa lógica de Sociedade Internacional (BULL, 2002), o jogo da política internacional ainda se estabelece num sistema anárquico, no qual a desconfiança e o auto interesse continuam sendo variáveis contínuas e consistentes[15]. Do ponto de vista da inteligência estratégica[16], talvez não seja interessante ser tão transparente no que se

[14] "Nesta altura, ainda não é possível identificar com precisão qual a visão de longo prazo do governo em relação a sua política exterior, o que não apenas prejudica a imagem externa do país, mas carrega também o risco de afastar agentes econômicos, alimentar a insegurança jurídica, tensionar o relacionamento político com potenciais parceiros, causar retração em fluxos comerciais e diminuir o espaço para a ação diplomática. Em um ambiente de limitadas transparência e clareza conceitual, acabam proliferando medidas tópicas, dispersas e descoordenadas, incapazes de configurar uma estratégia coerente" (KALOUT; DEGAUT, 2017, p. 11).

[15] "No sistema de política do poder, considera-se que o principal dever de cada governo seja o de preservar os interesses do povo que governa e representa face aos interesses rivais de outros povos. Existem certas coisas que uma potência julga serem essenciais para a manutenção de sua independência; esses são seus interesses vitais, em defesa dos quais ela estará disposta a ir à guerra. [...] Um Ministro do Exterior é escolhido e pago para que cuide dos interesses do seu país, e não para que seja um delegado da raça humana" (WIGHT, 2002, p. 85).

[16] "Washington Platt [define] essa modalidade de inteligência como 'o conhecimento referente às possibilidades, vulnerabilidades e linhas de ação prováveis das nações estrangeiras'" (PLATT, 1974 apud GONÇALVES, 2001, p. 44). Em complemento a esta perspectiva, Aron (2002, p. 920) afirma: "A inteligência estratégica e o esforço de persuasão só são reduzidos à impotência nos momentos extremos do combate. Normalmente, na paz ou na guerra, quer se pratique a estratégia ou a diplomacia, intervém a inteligência: cada estrategista que toma uma decisão espera uma réplica do adversário, e essa espera comanda sua decisão".

refere às intenções do Estado. Entretanto, na tradição diplomática brasileira não há nada que aponte para a necessidade de obscurecer os objetivos nacionais, apresentados de modo direto e claro nos discursos e documentos oficiais.

A despeito do não registro oficial de uma grande estratégia brasileira, alguns autores nacionais têm se dedicado a discutir como esta deveria se constituir. Talvez o mais entusiasta dessa discussão seja o ex-ministro das Relações Exteriores e da Defesa, Embaixador Celso Amorim. Numa análise breve sobre seus discursos a respeito da questão, pode-se deduzir que o Embaixador entende que o Brasil *deve* ter uma grande estratégia, o que leva à conclusão de que o país ainda não a possui. O ex-ministro indica qual deve ser o caráter de tal estratégia em suas publicações[17]. Outros autores discordam de Amorim (2016), como é o caso de Almeida (2014). O autor atrela a dimensão econômica como fundamental para o estabelecimento de uma grande estratégia para o Brasil, e, a partir disso, propõe uma grande estratégia nacional – aumentar sua produtividade e competitividade na economia global para viabilizar o alcance dos interesses nacionais. Assim sendo, não reconhece a existência de uma grande estratégia nacional, ou compreende a existente como descabida.

Ainda que uma resposta conclusiva para a pergunta colocada como título desta seção do artigo restrinja-se à compreensão de que não há registros oficiais que apresentem sistematicamente qual seria a grande estratégia brasileira, ações estratégicas de escopo internacional têm sido implementadas ao longo das décadas pelo país com vistas a atingir determinados objetivos nacionais. Este é o caso da participação brasileira em missões de paz das Nações Unidas. Refletir sobre qual o papel – ou qual deveria ser o papel – destas na grande estratégia nacional é um exercício importante, seja para avaliar a pertinência de tal participação, seja para contribuir com elementos/ideias para qualificá-la quando da estruturação/implementação de uma grande estratégia brasileira.

A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS E A GRANDE ESTRATÉGIA NACIONAL

"*A participação brasileira em operações de paz deve ser justificada internamente com base na verdade. Ou seja, ela serve para projetar a política externa brasileira no país receptor e no seu entorno. Ela pode servir para catapultar interesses econômicos do Brasil na região, para aumentar nossa influência política, para aumentar o profissionalismo das nossas tropas (sobretudo em missões mais exigentes do ponto de vista do combate), para expressar nossa solidariedade com um país em dificuldades*" (ALSINA JÚNIOR, 2017, p. 3).

A participação e a contribuição do Brasil em missões de paz das Nações Unidas ocorrem desde que esta organização passou a realizá-las na década de 1940 (BLANCO, 2017). Do total de missões já autorizadas pelo Conselho de Segurança, o país participou de cerca de 70% delas, 50 de 71 (BLANCO, 2017). Destes dados pode-se inferir que, a despeito da inexistência de uma política e de uma estratégia nacionais de defesa, das distintas orientações da política externa nos diversos governos que se intercalaram no poder ao longo desse período, e até mesmo de uma grande estratégia nacional, o engajamento do Brasil em

[17] "Para o Brasil de hoje, o conceito de grande estratégia deve referir-se a uma coordenação de políticas com vistas à defesa do interesse nacional e à contribuição para a paz mundial. Esses dois objetivos, interesse nacional e paz mundial, se complementam e se reforçam. Eles são, a meu ver, a essência da grande estratégia que devemos seguir" (AMORIM, 2016, p. 305). Ou ainda: "O complemento indispensável de uma política externa pacífica é uma política de defesa robusta. A coordenação dessas duas políticas é o cerne da grande estratégia brasileira" (AMORIM, 2016, p. 307).

missões de paz sempre foi um elemento presente no perfil de inserção internacional do país. Deduz-se disso que a presença brasileira em missões de paz sempre fora vista como estratégica; mas não se pode afirmar que o fora necessariamente pelos mesmos motivos em cada período histórico. Ainda cabe, portanto, se questionar qual o papel que representam (ou representariam) tais missões na/numa grande estratégia brasileira. Assim sendo, pergunta-se: de que modo tal questionamento pode ser feito?

Com vistas a tentar dar uma primeira resposta para tal pergunta, pode-se considerar como se estabelece a precedência entre as variáveis em análise – participação brasileira em missões de paz, e a grande estratégia brasileira. Como já exposto, é um fato que a presença do país em missões das Nações Unidas já é tradicional, ocorrendo há cerca de 70 anos; por outro lado, é explícito que não há uma estratégia nacional de defesa consensual – se é que há alguma – no debate brasileiro. Conclui-se, desta forma, que a participação do Brasil em missões de paz é a variável que possui precedência em relação à segunda. Deste modo, para se refletir sobre como se situam (ou se situariam) tais missões na grande estratégia nacional, torna-se imprescindível iniciar a análise do período atual a partir da consideração dos interesses brasileiros naquelas. O quadro abaixo apresenta de forma direta quais seriam tais interesses brasileiros.

QUADRO 1 – INTERESSES BRASILEIROS EM CONTRIBUIR PARA MISSÕES DE PAZ

Internos	Bilaterais/regionais	Institucionais
- cumprir os princípios do artigo 4º da Constituição; - treinar as Forças Armadas; - promover o papel dos militares na sociedade.	- solidarizar-se com o país egresso de conflito; - adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; - adensar relações com outros TCCs; - promover comércio e investimentos brasileiros.	- legitimar candidatura à vaga permanente no CSNU; - fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; - maximizar a influência brasileira no CSNU durante biênios eletivos; - demonstrar capacidade de mobilização.

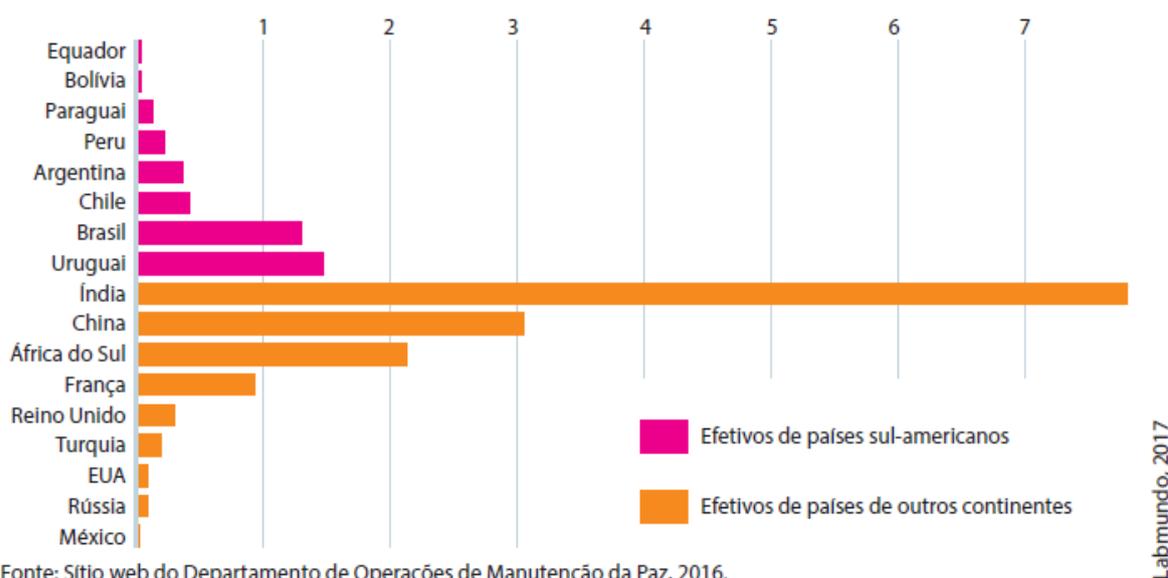
Fonte: UZIEL, 2015, p. 121.

Como se pode perceber, o autor dividiu os interesses brasileiros em três categorias – internos, bilaterais/regionais e institucionais. Para atender ao objetivo geral deste artigo – qual seja, discutir qual o papel das missões de paz na grande estratégia brasileira –, é interessante dividi-los em duas categorias: fixos (que estariam presentes em qualquer que fosse o caráter dessa grande estratégia nacional, considerando-se a estabilidade das instituições e normas nacionais vigentes) e variáveis (mutáveis de acordo com os objetivos estratégicos colocados para uma dada grande estratégia). A análise apresentada a seguir focaliza somente os objetivos variáveis, pois são eles que permitem uma reflexão maior sobre como as missões estão (ou estariam) colocadas em face de uma grande estratégia. Deste modo, tem-se:

- Interesses fixos: cumprir com os princípios do artigo 4º da Constituição Federal; treinar as Forças Armadas; promover o papel dos militares na sociedade; fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; maximizar a influência brasileira no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) durante biênios eletivos; demonstrar capacidade de mobilização.
- Interesses variáveis: solidarizar-se com o país egresso de conflito; adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; adensar relações com outros Troops Contributing Countries (TCC); promover comércio e investimentos brasileiros; legitimar candidatura à vaga permanente no CSNU.

Esses interesses são considerados variáveis porque podem deixar de ser estratégicos caso os objetivos a serem viabilizados pela grande estratégia não apontem para a pertinência deles. Além disso, os três primeiros podem não serem vistos como fins em si mesmos. Numa perspectiva realista pode-se perguntar, por exemplo: solidarizar-se com que finalidade?; ou, adensar relações com outros países para alcançar o quê? A depender da grande estratégia colocada, pode-se chegar à conclusão de que a demonstração de solidariedade com o país egresso de conflito pode se manifestar de outra forma, ou que o adensamento das relações com o país anfitrião e seus vizinhos não é tão pertinente porque tais Estados não estão no entorno estratégico brasileiro, ou não são prioritários em sua agenda[18]. O mesmo pode ser aplicado para os outros TCC. São os interesses colocados na grande estratégia que vão determinar a pertinência dessas opções de inserção internacional.

Já em relação à promoção de comércio e investimentos brasileiros, há pelo menos dois pontos que devem ser considerados: 1º) áreas nas quais é necessário o estabelecimento de uma missão de paz normalmente são instáveis e apresentam algum nível razoável de violência, o que tende a aumentar os custos dos investimentos externos diretos, dos seguros comerciais etc., além de terem instituições estatais fragilizadas e população com baixa capacidade de poder de compra; 2º) é plausível considerar que existam formas mais eficazes de promover comércio e investimentos nessas áreas sem ter que engajar tropas numa missão de paz. Uma forma de se verificar isso é estabelecendo-se uma correlação entre participação de uma país numa dada missão de paz, e suas trocas comerciais com o países recebedor da missão e seu entorno. Observando-se o gráfico abaixo, por exemplo, pode-se dizer que, necessariamente, os Estados Unidos (que contribuem pouco em termos de efetivos) terão menor inserção comercial ou de investimentos num dado território objeto de missão de paz em comparação a outro país que tenha mais tropas dispostas naquele terreno?

GRÁFICO 1 – EFETIVOS PARA MISSÕES DE PAZ

Fonte: LIMA [et. al], 2017, p. 36.

[18] Talvez esse seja o caso da República Centro Africana e da MINUSCA (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic) em face da atual agenda internacional brasileira.

De fato, não será a quantidade de tropas enviadas o fator determinante para se lograr o alcance desse objetivo estratégico, ou até mesmo um assento permanente no CSNU. Como posto por pesquisadores como Alsina Júnior (2017), se isso fosse imprescindível, outros países do Sul Global seriam tão – ou até mais – competitivos neste intento que o Brasil[19]. O quadro abaixo apresenta quais seriam os principais competidores caso esse critério bastasse.

QUADRO 2 – TOP-TEN TROOP CONTRIBUTORS TO UN PEACE OPERATIONS DURING RECENT YEARS

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pakistan	Pakistan	Bangladesh	Pakistan	Pakistan	Bangladesh	Bangladesh	Ethiopia
Bangladesh	Bangladesh	Pakistan	Bangladesh	Bangladesh	India	Ethiopia	India
India	India	India	India	India	Pakistan	India	Pakistan
Nigeria	Nigeria	Ethiopia	Ethiopia	Ethiopia	Ethiopia	Pakistan	Bangladesh
Egypt	Egypt	Nigeria	Nigeria	Nigeria	Rwanda	Rwanda	Rwanda
Nepal	Nepal	Egypt	Rwanda	Rwanda	Nepal	Nepal	Nepal
Jordan	Jordan	Jordan	Nepal	Nepal	Ghana	Senegal	Senegal
Rwanda	Rwanda	Rwanda	Egypt	Jordan	Nigeria	Ghana	Burkina Faso
Ghana	Ghana	Nepal	Jordan	Ghana	Senegal	China	Ghana
Uruguay	Uruguay	Ghana	Ghana	Senegal	Egypt	Nigeria	Egypt

Fonte: Elaboração própria a partir de BLANCO, 2017, p. 10.

A grande estratégia e o seu cenário prospectivo é que vão determinar se a atuação brasileira em missões de paz é o melhor caminho para se alcançar tais objetivos, ou ainda se tais objetivos estão de fato colocados na agenda do Estado. Talvez se chegue à conclusão de que, para melhor viabilizar uma dada estratégia, a forma de participação a ser priorizada seja a de financiamento das missões, como é o caso de países centrais, a exemplo de Estados Unidos, China, Japão, Alemanha, dentre outros[20].

Ainda que caiba uma reflexão sobre como devem se situar as missões de paz nas estratégias (ou na grande estratégia) brasileira, é evidente que as projeções oficiais sobre a participação brasileira nas mesmas ressaltam ao sua importância para a agenda nacional – seja do ponto de vista dos elementos ou interesses domésticos, ou externos. Para além do já

[19] "In the recent case of Brazil and POs, to this mythology two other fallacies are added. First that the increase in the national participation in peace operations would somehow entitle the country to occupy a permanent seat in the UNSC (Aguilar 2008; Cavalcante 2010; Kenkel 2011). It is worth mentioning in passing that if the magnitude of a country´s contribution to UN peacekeeping forces were a meaningful criterion for incorporation to the P-5, Rwanda, Senegal and Burkina Faso should be very strong candidates. After all, these countries allocate, respectively, 18, 27, and 26 percent of their active military contingents for POs – while Brazil commits 0,36% of its active duty personnel for this purpose" (ALSINA JÚNIOR, 2017, p. 6).

[20] "The top 10 providers of assessed contributions to United Nations Peacekeeping operations for 2017 are: United States (28.47%), China (10.25%), Japan (9.68%), Germany (6.39%), France (6.28%), United Kingdom (5.77%), Russian Federation (3.99%), Italy (3.75%), Canada (2.92%), Spain (2.44%)" (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2017).

exposto em inúmeras passagens nos documentos de defesa (Política, Estratégia e Livro Branco), e na Política Externa nacional, em cenário prospectivo para a Defesa Nacional (2020-2039), o Ministério da Defesa apresenta as operações de paz como oportunidades, afirmando que "[...] permitirão ao Brasil estreitar laços de cooperação e criar uma imagem favorável por intermédio das Forças Armadas, contribuindo, assim, para a política externa nacional" (BRASIL; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017, p. 50). Confirmam-se, assim, as missões de paz como variável primordial e precedente em relação à grande estratégia nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio de se construir uma grande estratégia nacional está posto para os formulados de políticas públicas, os tomadores de decisão no âmbito do Estado, os acadêmicos e também para a sociedade brasileira. Como se pôde perceber, trata-se de uma questão complexa e, em alguma medida, polêmica.

As missões de paz configuram-se em apenas um dos aspectos que devem ser considerados para a concepção e execução de uma grande estratégia, mais desafiadora em sua construção quando considerada em seu significado mais amplo – também para tempos de paz – conforme visto na seção primeira deste artigo. Trata-se, todavia, de um aspecto que possui importância fundamental para o pensamento estratégico brasileiro. É possível concluir que, para qualquer cenário dado no que tange à grande estratégia do Brasil, as missões de paz estarão colocadas de alguma forma. Essa é a principal perspectiva colocada em relação às mesmas, considerando-se as análises feitas a partir dos documentos oficiais, que apontam para uma tendência de permanência das missões como centrais para a atuação internacional das Forças Armadas brasileiras. Outra perspectiva refere-se ao aprofundamento da participação nestas operações, uma vez que há contínuo interesse brasileiro, há aumento do reconhecimento do país como uma referência nesta agenda e há a viabilização direta de alguns dos interesses nacionais com o engajamento em tais missões – como os que foram classificados enquanto fixos, por exemplo.

Por fim, para além dos desafios já mencionados, coloca-se o de alinhar ainda mais a participação nacional nas missões com uma gama maior (e mais consistente) de objetivos nacionais. Talvez isso passe, necessariamente, pela determinação de uma grande estratégia (ou de uma grande política), que deva resignificar a leitura de que a participação em tais missões poderá gerar resultados (de interesse do Brasil) situados no âmbito das estruturas centrais da política e do sistema internacionais, reformando-as (ou rompendo-as) de modo preponderante.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Nunca Antes na Diplomacia...: a política externa brasileira em tempos não convencionais. Curitiba: Editora Appris, 2014, 289 p. Disponível em: <http://diplomatizzando.blogspot.com.br/2017/06/uma-grande-estrategia-para-o-brasil-eis.html>. Acesso em 10 de julho de 2017.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo S. Grand Strategy and Peace Operations: the Brazilian Case. Rev. Bras. Polít. Int., 60(2): e004, 2017, pp. 1-22.

__________. Grand Strategy and Peace Operations the Brazilian Case – uma entrevista com João Paulo Alsina, por Angélica Szucko. In: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 19/11/2017. Disponível em: <http://www.ibri-rbpi.org/?p=16197>. Acesso em novembro de 2017.

AMORIM, Celso. A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014). Brasília: FUNAG; [São Paulo]: Unesp, 2016.

ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BLANCO, Ramon. The Brazilian Engagement with Peace Operations: a Critical Analysis. Rev. Bras. Polít. Int., 60(2): e006, 2017, pp. 1-20.

BRANDS, Hal. The promise and pitfalls of grand strategy. U.S. Army War College. Strategic Studies Institute. External Research Associates Program Monograph. August, 2012. Disponível em: <https://ssi.armywarcollege.edu/pdffiles/PUB1121.pdf>. Acesso em outubro de 2017.

BRASIL; MINISTÉRIO DA DEFESA. Livro Branco da Defesa Nacional (2012). Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/ livrobranco/l bdndigital/livrobranco.pdf>. Acesso em fevereiro de 2013.

__________. Cenários de defesa 2020-2039 – sumério executivo. / Ministério da Defesa, Assessoria Especial de Planejamento. Brasília: A Assessoria, 2017.

BULL, Hedley. A sociedade anárquica. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CARR, Edward Hallet. Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. 2ª ed. Trad. Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

CERVO, Amado Luiz. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

DINIZ, Eugenio. Clausewitz. In: MEDEIROS, Marcelo de Almeida et. al. (Org). Clássicos das Relações Internacionais. São Paulo: Hucitec, 2010. pp. 152-184.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual básico da Escola Superior de Guerra – Elementos fundamentais. Vol. I. Rio de Janeiro: 2014.

GONÇALVES, Joanisval Brito. Atividade de Inteligência e legislação correlata. 2ª edição. Niterói, RJ: Impetus, 2011.

KALOUT, Hussein; DEGAUT, Marcos. Brasil – Um País em Busca de uma Grande Estratégia. In: BRASIL. Brasil – Um País em Busca de uma Grande Estratégia. Relatório de conjuntura n° 01. Brasília, DF: Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência; Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, maio de 2017. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/copy_of_titulo-da-noticia-entre-35-e-90-caracteres-com-espaco/BrasilUmPasemBuscadeumaGrandeEstratgia.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2017.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. Power and Interdependence. 4th ed. New York, San Francisco, Boston: Longman, 2012.

LAYNE, C. Rethinking American Grand Strategy Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century? World Policy Journal, vol. 15, pp. 8-28; 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de [et. al.]. Atlas da política brasileira de defesa. 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017. Libro digital, PDF.

MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. Geopolítica: introdução ao estudo. São Paulo: Sicurezza, 2006.

MAIA, Marriele. O Tribunal Penal Internacional na grande estratégia norte-americana (1990-2008). Brasília: FUNAG, 2012. 356 p.

MEARSHEIMER, John J. The Future of America's Continental Commitment, in Geir Lundestad, ed., No End To Alliance: The United States and Western Europe (New York: St. Martin's, 1998), pp. 221-242.

MENEZES, Delano Teixeira. O Militar e o Diplomata. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.

MOR, Ben D. Public Diplomacy in Grand Strategy, Foreign Policy Analysis, Volume 2, Issue 2, 1 April 2006, Pages 157–176.

MORGENTHAU, Hans. A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: EdUnb/IPRI, 2003.

SNODDERLY, Dan (editor). Peace Terms – Glossary of terms for conflict management and peacebuilding. Second edition. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2018.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. How we are funded. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded>. Acesso em maio de 2017.

UZIEL, Eduardo. O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2015.

WIGHT, Martin. A Política do Poder. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.